

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º: 1046/2018-CF
Processo n.º: 12.102/2012
Jurisdicionada: Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans
Assunto: Auditoria de Regularidade
Ementa: Auditoria de regularidade. Decisão nº 3401/2017: autorização para realização de inspeção. Corpo Técnico por considerar superado o item II da Decisão nº 277/2016 e demais determinações. **Parecer convergente, com acréscimo.**

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos acerca da auditoria realizada no âmbito da DFTrans com o objetivo de verificar a conformidade da gestão do sistema de Bilhetagem Automática – SBA, bem como a execução da prestação do serviço de micro-ônibus, decorrente da Concorrência n. 01/2007, na qual foram identificadas as seguintes irregularidades:

ACHADO 1 – Insatisfatório desempenho das permissionárias do STPC/DF vinculadas à Concorrência n. 01/2007-ST/DF;

ACHADO 2 – Veículos em operação no STPC/DF sem o porte de documento obrigatório (CRLV);

ACHADO 3 – Serviços prestados à DFTrans vinculados ao SBA sem amparo contratual;

ACHADO 4 – Pagamento indevido pela DFTrans de valores relacionados ao TRANSDATA - TDMAX (SBA) cuja obrigação é das permissionárias do STPC/DF;

ACHADO 5 – Expressiva disponibilidade de caixa sem remuneração financeira;

ACHADO 6 – Deficiências no cadastro, concessão e uso de cartões de PLE;

ACHADO 7 – Deficiências no cadastro, concessão e uso de cartões de PNE;

ACHADO 8 – Conflito de interesse entre a DFTrans, as permissionárias do STPC/DF e a Transdata;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

ACHADO 9 – Descontrole administrativo sobre os valores retidos (glosas) devido à operação irregular da permissionária no STPC/DF.

2. A Corte, por meio da **Decisão nº 277/2016** (fls. 532/533), apresentou as seguintes determinações ao DFTrans, decorrentes da auditoria realizada:

O Tribunal, [...], decidiu: [...] II – determinar à Transporte Urbano do Distrito Federal-DFTrans que, no prazo de 30 (trinta) dias: II.1) revise os termos do Convênio de Cooperação Administrativa firmado com o Banco de Brasília S.A. vigente a partir de junho de 2012, a fim de que os recursos oriundos do rendimento financeiro da receita líquida decorrente do SBA sejam revertidos à Câmara de Compensação de Receitas e Créditos para a melhoria do STPC/DF; adotando as medidas reclamadas no art. 35 do Decreto nº. 31.311/10 (achado 05); II.2) formalize e implemente rotinas rígidas a serem observadas no cadastramento de PLE e instituições de ensino; promova a capacitação periódica do pessoal terceirizado responsável pela concessão e recarga dos cartões de PLE; bem como adote medidas saneadoras para corrigir as falhas existentes nas rotinas gerenciais e na parametrização do sistema TDMax – Transdata, a fim de detectar e coibir o uso indevido de cartões de PLE em desacordo com a Lei nº. 4.462/10 (achado 06); II.3) adote medidas saneadoras para corrigir as falhas existentes nas rotinas gerenciais e na parametrização do sistema TDMax – Transdata, a fim de detectar e coibir o uso indevido de cartões de PNE, principalmente quanto à: II.3.1) revisão cadastral periódica junto à SEJUS/DF, a cada dois anos, em atenção ao disposto nos arts. 1º, § 2º, e 5º do Decreto nº. 29.245/08; II.3.2) implantação de rotina que vede a utilização sequencial dos cartões de PNE superior a duas vezes simultâneas na mesma viagem; II.3.3) adicionalmente, adote providência para que a concessão de cartões de PNE com acompanhante seja justificada em laudo médico de forma circunstanciada, ficando restrita aos casos de indiscutível necessidade (achado 07); II.4) adote providências para realizar efetivo controle administrativo sobre os valores glosados das permissionárias do STPC/DF, a fim de tornar efetivos os termos da Instrução DFTrans nº 187/11 (achado 09); e) encaminhe ao Tribunal informações sobre as providências efetivamente adotadas, em conjunto com a documentação probatória pertinente, a fim de comprovar o atendimento das providências retro indicadas; [...] (grifou-se)

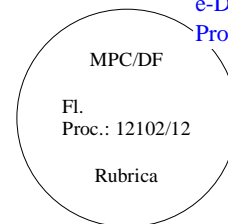
3. O Corpo Técnico, por meio da **Informação nº 1/2017 – DIAUD1** (fls. 874/883), aferiu, além das informações encaminhadas pelos jurisdicionados acerca da **Decisão nº 277/2016**, também as demais determinações deste Tribunal que remeteram aos autos fiscalizações diversas referentes ao Sistema de Bilhetagem Automática do DFTrans.

4. Assim, apreciou a **Decisão nº 4177/2015**¹ (Processo nº 14.265/2015) e **Decisão 4102/2012**² (Processo nº 1584/2011) que remeteu a estes autos os resultados de

¹ “IV – autorizar: a) a apensação dos autos em apreço ao Processo nº 12.102/12, para exame conjunto do cumprimento do disposto no inciso precedente e das demais providências requeridas naquele feito;”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**



fiscalizações realizadas pela extinta Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF – STC/DF (atual Controladoria-Geral do DF), e por Grupo de Trabalho constituído pela Secretaria de Estado da Mobilidade do DF – Semob/DF e pela DFTrans – Transporte Urbano do DF.

5. No total, foram verificadas irregularidades, recomendações e respostas das jurisdicionadas dispostas nos seguintes documentos:

- Relatório Final de Auditoria - Processo nº 12.102/2012;
- Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011- DIRAG/CONT/STC;
- Nota Técnica nº 01/2011- DIMAT/CONIE/CONT/ STC;
- Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014- DIMAT/CONIE/CONT/ STC;
- Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02/2015- SEMOB/DFTRANS;
- Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015- DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF.

6. Dessa feita, no cotejo das informações disponibilizadas nas fiscalizações retro mencionadas, consolidou os assuntos referentes às irregularidades da gestão do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, conforme o seguinte³:

- a. Expressiva disponibilidade de caixa sem remuneração financeira;*
- b. Integração falha dos modais rodoviário e metroviário;*
- c. Falhas nos procedimentos licitatórios relacionados à gestão do STPC/DF;*
- d. Falhas na execução de contratos relacionados à gestão do STPC/DF;*
- e. Uso indevido dos cartões dos usuários do STPC/DF;*
- f. Falhas na gestão e no monitoramento do SBA;*
- g. Eventos relacionados ao SBA que resultaram em possível dano ao erário;*
- h. Eventos que ensejaram apuração de responsabilidade.*

² “IV - autorizar: a) a apensação dos autos ao Processo nº 12.102/12, que trata de Auditoria de Regularidade na DFTRANS, em cumprimento ao Plano Geral de Ação do TCDF para 2012, com o desiderato de subsidiar os trabalhos de fiscalização em curso na Autarquia;”

³ Conforme Papel de Trabalho juntado ao Processo (e-doc A5618CBB).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

7. Em seguida, registrou dúvidas e omissões remanescentes acerca de informações disponíveis nos autos, apresentando a seguinte proposição ao Plenário para fins de esclarecimento:

“20. Desse modo, será proposto ao egrégio Plenário autorizar a realização de inspeção na DFTrans, Semob/DF e Banco de Brasília S/A, na forma do art. 233 do Regimento Interno, para suprir omissões e esclarecer dúvidas acerca de informações constantes dos autos, envolvendo a verificação dos seguintes pontos, com destaque para o cadastro, concessão e uso de cartões de Passe Livre Estudantil e de Portador de Necessidade Especial⁴:

- a) inexistência de **saldos financeiros** na faixa contábil do SBA referente a vale transporte e cidadão passíveis de aplicação financeira e **geração de rendimentos**;*
- b) elaboração e implantação do **Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI** pela DFTrans;*
- c) providências adotadas pelas jurisdições para desincentivar e eliminar **o uso indevido de cartões dos usuários do STPC/DF**, apurando se no SBA ainda ocorrem irregularidades semelhantes às evidenciadas no Relatório Final de Auditoria e no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIMAT/CONIE/CONT/STC e no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011-DIRAG/CONT/STC (ratificado pela Nota Técnica nº 01/2011-DIMAT/CONIE/CONT/STC);*
- d) se atualmente os dados do SBA guardam compatibilidade com os valores repassados às permissionárias do STPC/DF e às transferências do Tesouro para custear as **gratuidades**;*
- e) inexistência de operação no STPC/DF de **veículos, validadores e linhas irregulares**, bem como examinar a compatibilidade entre os valores arrecadados pela Fácil e os saldos financeiros na faixa contábil do BRB referente a cartão vale transporte e cidadão;*
- f) providências adotadas em relação aos eventos relacionados ao SBA que resultaram em **possível dano** aos cofres da Autarquia conforme evidenciado no Relatório Final de Auditoria e no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIMAT/CONIE/CONT/STC e no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011-DIRAG/CONT/STC (ratificado pela Nota Técnica nº 01/2011-DIMAT/CONIE/CONT/STC);*
- g) resultado das **sindicâncias** instauradas em atenção às recomendações referentes aos itens 3, 4, 7, 15, 19, 26, 27 e 29 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIMAT/CONIE/CONT/STC e aos itens 4.1 a 4.6 do relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02/2015-Semob/DFTRANS, bem como se foram adotadas as providências contidas nos itens 4.1.3-i, 4.1.6-iii e 4.1.7-iv do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF.”*

⁴ Objeto dos Achados de Auditoria nos 6 e 7 do Relatório de Auditoria desta Corte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

8. Na última oportunidade, este Tribunal, por meio da **Decisão nº 3.401/2017** (fl. 897), aquiesceu às recomendações do Corpo Técnico, deliberando da seguinte forma:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios nºs 45/2016-GAB/DFTrans (fls. 594/598), 497/2016 – GAB/DFTRANS (fls. 654/667) e 984/2016-GAB/DFTrans (fls. 677/742); II – autorizar: a) nos termos do art. 233 do Regimento Interno, a realização de inspeção no Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans, na Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF, no Banco de Brasília S.A. e em onde mais se fizer necessário, para suprir omissões e esclarecer dúvidas acerca dos assuntos relacionados no parágrafo 20 da Informação nº 01/2017 – DIAUD1; b) o desentranhamento das peças de fls. 819/834 e a sua remessa à Secretaria de Acompanhamento para análise e demais providências de praxe; c) a devolução do Processo nº 480.000.180/2014 (apenso ao Processo nº 14.265/15) à Controladoria-Geral do Distrito Federal, para adoção das providências de sua alçada; d) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para os fins pertinentes. (grifou-se)

9. Nesta fase processual, após fiscalização realizada, a diligente Primeira Divisão de Auditoria elaborou a **Informação nº 26/2018 – DIAUD1** (fls. 1129/1143) contendo percuciente análise sobre o tema, em especial referentes às providências adotadas pela Semob/DF e DFTrans frente às irregularidades apontadas, apresentando as seguintes análises:

“

Semob/DF

10. Entende-se que são suficientes as medidas adotadas pela Semob/DF com vistas a mitigar fraudes na utilização de gratuidades e a aprimorar o monitoramento e a gestão do SBA, tendo em vista as competências dessa Pasta aplicáveis ao STPC/DF.

11. Destacam-se a normatização das providências relacionadas ao cadastramento dos beneficiários de gratuidades, bem como àquelas voltadas ao controle concomitante da fruição do benefício, como biometria facial e implantação de trilhas de auditoria no sistema de bilhetagem automática.

12. Entretanto, ressalta-se o fato de que a empresa provedora do sistema de bilhetagem, Transdata Smarts, não possui vínculo com o Poder Público e, tampouco, com a entidade associativa da maioria dos delegatários do STPC/DF, conforme previsão no Decreto nº 38.010/2017.

13. Disso, decorre a necessidade de adoção de medidas por parte da Semob/DF e DFTrans para regularizar essa situação com vistas a aprimorar o controle gerencial, principalmente no que tange a consultas, extrações e emissão de relatórios dos referidos órgãos sobre o software responsável pela bilhetagem automática.

(...)

DFTrans

17. Quanto às ações adotadas pela DFTrans com vistas a aplicação dos saldos financeiros das faixas contábeis “Cartão Cidadão” e “Vale-Transporte”, tem-se que foram suficientes, uma vez que:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

- Foi requerido ao BRB S/A a abertura de contas correntes, superando o paradigma de contabilização desses valores apenas em faixas contábeis, o que ensejou a criação das contas 201.040.150-0 (cartão cidadão) e 201.040.149-4 (vale-transporte); e
- Procedeu-se à aplicação regular dos saldos remanescentes referentes aos créditos recebidos da comercialização dos produtos supramencionados;
- Idealização de rotina, juntamente ao BRB S/A, para que as aplicações se deem de forma automática.

18. De fato, ao se solicitar os registros dessas aplicações à DFTrans, essa Pasta encaminhou extratos bancários que comprovam a regularidade de aplicações financeiras dos referidos saldos remanescentes neste exercício.

19. No entanto, observa-se que, em consulta ao SIGGo, as aplicações supra não tiveram, desde o seu início, o devido lançamento contábil realizado no referido sistema informatizado, ferindo o princípio contábil da oportunidade. Mais, apenas em agosto de 2018 as aplicações passaram a ser controladas por meio de lançamentos contábeis no SIGGo, conforme se aduz da razão da conta contábil 111112008, conta corrente 201.040.149-4, avaliada no período de 1º/01 a 31/08/2018.

20. Quanto aos resultados do Comitê Regulamentador do Sistema de Bilhetagem automática – CRSBA, instituído pelo Decreto nº 37.067/2016, tem-se que sua finalidade foi atingida por ocasião da edição dos Regulamentos do SBA e do SIT/DF, mediante o Decreto nº 38.010/2017.

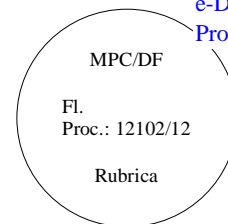
21. No que tange à natureza e regularidade da relação e das interações da DFTrans com a empresa provedora do software de bilhetagem, conforme mencionado anteriormente, a Transdata Smarts, não possui vínculo com o Poder Público e, tampouco, com a entidade associativa da maioria dos delegatários do STPC/DF, conforme previsão no Decreto nº 38.010/2017.

22. Disso, decorre a necessidade de adoção de medidas por parte da Semob/DF e DFTrans para regularizar essa situação com vistas a aprimorar o controle gerencial, principalmente no que tange a consultas, extrações e emissão de relatórios dos referidos órgãos sobre o software responsável pela bilhetagem automática.

23. Quanto às ações adotadas pela DFTrans para mitigar fraudes na gestão/utilização das gratuidades do STPC/DF e aprimorar o monitoramento e a gestão do SBA, entende-se que são suficientes, tendo em vista as competências dessa autarquia aplicáveis ao STPC/DF, destacando-se o cadastramento dos beneficiários de gratuidades e o consequente cancelamento de benefícios indevidos, implantação da biometria facial e de trilhas de auditoria no sistema de bilhetagem automática visando identificar fraudes.

24. Por fim, tem-se que as situações que podem ter gerado prejuízos aos cofres públicos, mormente aquelas que ainda pendem de adoção de providências por parte da DFTrans⁵, bem como aquelas que ensejaram perquirição de

⁵ Itens 3.2.1 ('b'), 3.2.3 ('a'), 3.4.5 ('d'), 3.4.7 ('c'), 3.4.8 ('b'), 3.4.10 ('c'), 3.4.11 ('c') e 3.4.13 ('g') do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011-DIRAG/CONT/STC, item 23 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/STC e itens 4.1.2 ('d') e 4.1.3 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

responsabilidade, poderão ser acompanhadas no âmbito das Prestações de Contas Anuais da entidade relativas ao exercício de 2018 e seguintes.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

25. Tendo em vista os desdobramentos que se sucederam à Decisão nº 277/2016, mormente a consolidação⁶ das recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria Especial nos 01/2011 e 01/2014-DIRAG/CONT/STC, do 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF e do Relatório do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Conjunta nº 02/2015-SEMOB/DFTrans, bem como as alterações normativas e operacionais da gestão do SBA nesse ínterim, entende-se que as determinações constantes do item II do decisum supra restaram superadas, em face das providências adotadas pela SEMOB/DF e DFTRans indicadas na presente instrução.

10. Ao final, o Corpo Técnico sugeriu ao e. **Plenário**:

“I. tomar conhecimento:

a) dos Ofícios nos SEI-GDF nº 62/2018-SEMOB/GAB (fls. 930/940) e SEI-GDF nº 490/2018-DFTrans/GAB (fls. 1027/1052) e anexos (fls. 941/1026);

b) da presente Informação de fls. 1129/1143;

II – considerar superado o item II da Decisão TCDF nº 277/2016;

III – determinar à DFTRans que, no âmbito de suas Prestações de Contas Anuais relativas ao exercício de 2018 e seguintes, preste informações ao Tribunal sobre o andamento e/ou desfecho das Tomadas de Contas Especiais e Processos Administrativos Disciplinares apontados nos itens 3.2.1 (‘b’), 3.2.3 (‘a’), 3.4.5 (‘d’), 3.4.7 (‘c’), 3.4.8 (‘b’), 3.4.10 (‘c’), 3.4.11 (‘c’) e 3.4.13 (‘g’) do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011-DIRAG/CONT/STC, no item 23 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/STC e nos itens 4.1.2 (‘d’) e 4.1.3 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF);

IV – autorizar:

a) o envio de cópia da deliberação do Tribunal à Secretaria de Contas desta Corte, com vistas ao acompanhamento da deliberação supra;

b) o arquivamento dos autos, bem como o seu retorno à Secretaria de Auditoria para as providências pertinentes.

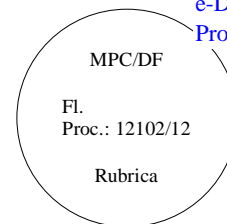
11. Os autos vêm ao exame do MPCDF em razão do Despacho Singular nº 541/2018-GCPM, da lavra do i. Paiva Martins (fl. 1145), para parecer.

12. Preliminarmente, importante destacar que o **MPC/DF comunga** com o entendimento esposado pela Unidade Técnica na **Informação nº 26/2018-DIAUD1** (fls. 1129/1143), considerando pertinentes as proposições consignadas pela Primeira Divisão de Auditoria ao e. **Plenário, com acréscimos**.

⁶ Papel de Trabalho acostado a estes autos (E-DOC A5618CBB).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**



13. Apresento os principais pontos referentes às medidas adotadas pela Semob e DFTrans referentes aos apontamentos dos relatórios de fiscalizações dispostos nestes autos⁷.

a. Expressiva disponibilidade de caixa sem remuneração financeira;

14. O DFTrans informou a respeito da abertura de contas correntes no BRB S/A, procedendo a aplicação regular dos saldos remanescentes e implementando rotinas junto ao banco para que as aplicações se deem de forma automática.

b. Integração falha dos modais rodoviário e metroviário;

15. Verificou-se que a matéria está sendo acompanhada pela Corte no âmbito do Processo nº 11488/2013, que trata de Auditoria Operacional realizada na SEMOB, DFTrans e Metrô-DF com objetivo de verificar a qualidade e a regularidade da prestação de serviço do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF.

16. A auditoria teve monitoramento realizado em 2017 que abordou a falha apontada. Atualmente, o processo encontra-se em diligência para verificação do cumprimento de determinações (Decisão nº 2536/2018).

c. Falhas nos procedimentos licitatórios relacionados à gestão do STPC/DF;

17. Em última análise, o Corpo Técnico havia registrado que algumas sugestões indicadas nos Relatórios de fiscalização analisados teriam seu atendimento verificado em momento oportuno quando do exame de futuros procedimentos licitatórios, em autos específicos, por se tratarem de medidas que objetivam o aprimoramento de procedimentos adotados pela Semob e DFTrans, como é o caso do item III da Decisão nº 277/2016⁸.

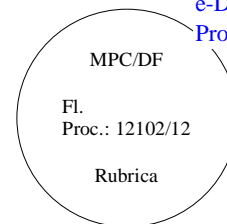
18. Ainda, outras medidas já haviam sido implementadas no sentido de aprimorar os procedimentos e mitigar as falhas apontadas, como no caso da realização de estudos técnicos para a regulamentação do Sistema de Bilhetagem Automática, pelo comitê instituído pelo Decreto nº 37.067/2016, que culminaram na edição do Decreto nº

⁷ Conforme Nota de Inspeção Nº 02/2018-12102/2012 (fls. 927/929) encaminhada à Semob/DF, respondida por meio do Ofício SEI-GDF nº 62/2018-SEMOB/GAB (fls. 930/940) e anexos (fls. 941/1026) e Nota de Inspeção nº 01/2018-12102/2012 (fls. 924/926) encaminhada à DFTrans, respondida mediante o Ofício SEI-GDF nº 490/2018-DFTrans/GAB (fls. 1027/1052).

⁸ "III – determinar à DFTrans que, **doravante**, nas contratações vinculadas à operacionalização e gestão do STPC/DF, emergenciais ou não, adote procedimento administrativo de verificação e monitoramento, inclusive com expressa previsão contratual, a fim de inibir a existência de vínculo entre a contratada responsável pela coleta, consolidação e transmissão de dados, entre outros serviços, e as permissionárias do STPC/DF (achado 08)" (grifou-se)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**



38.010/2017, o qual aprova o regulamento do SBA e disciplina a implementação e operação do sistema Inteligente de Transporte - SIT do STPC/DF.

19. Por fim, cumpre destacar recomendação exposta no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014- DIMAT/CONIE/CONT/STC⁹ no sentido de priorizar, na elaboração do PDTI, as diretrizes de continuidade de negócios críticos da entidade, em especial, quanto à disponibilização do código fonte e dos diversos documentos e produtos produzidos ao longo do contrato, conforme previsto na Instrução Normativa nº 04/2010-MP/SLTI recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 34.637/2013, combinado com as orientações contidas no Acórdão nº 1.603/2008 do Plenário do TCU e *Cobit (Control Objectives for Information and related Technology)* versão 4.1 ou superior.

20. Em que pese não ter havido menção ao referido documento no âmbito da inspeção, verifica-se que Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do DFTrans tem vigência até o término deste exercício (2016-2018). Do exposto, **entendo oportuno emitir alerta à entidade para que se atente à recomendação supra, a fim de evitar a reincidência das irregularidades apontadas nos relatórios de fiscalização.**

d. Falhas na execução de contratos relacionados à gestão do STPC/DF;

21. Replico a análise realizada pelo Corpo Técnico no momento em que consolidou as irregularidades dos Relatórios de fiscalização¹⁰:

*“Inicialmente, ressalta-se que devido ao decurso do tempo e/ou ao encerramento dos ajustes contratuais de que trata este tema, tem-se que diversas sugestões perderam seu objeto, como é o caso dos itens 7-i, 8-i, 20-iii, 22-ii, 22-iv, 23-i e 23-ii do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/ST, haja vista o encerramento dos contratos administrativos aos quais as falhas apontadas pelo Controle Interno estavam vinculadas. Quanto à gestão dos contratos de terceirização de mão de obra, de que tratam os itens 1-ii e 4-i do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/STC, verifica-se que as informações prestadas pela DFTrans indicam que houve o aprimoramento da fiscalização dos contratos firmados pela Autarquia e, conseqüentemente, da alocação e desempenho de seus colaboradores. O mesmo se observa em relação à liquidação de despesas e à retenção de garantias contratuais, concernentes aos itens 5, 25-i e 25-ii do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/STC, cuja efetividade das medidas adotadas **poderá ser certificada oportunamente pelo Controle Interno, no âmbito das Prestações de Contas anuais da DFTrans, ao se realizar o exame da regularidade da execução financeira e orçamentária dos contratos administrativos vigentes nesta jurisdição.** (grifou-se)*

⁹ Item 20, i.

¹⁰ E-doc A5618CBB.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

e. Uso indevido dos cartões dos usuários do STPC/DF;

22. Quanto ao tema, tanto o DFTrans quanto a Semob apresentaram diversas ações com vistas a mitigar irregularidades no uso dos cartões como: recadastramento do Passe Livre Estudantil – PLE (resultando no bloqueio de mais de 90.000 cartões); recadastramento de Pessoas com Deficiência – PCD (redução de 27.828 cartões ativos); identificação biométrica em toda a frota; e conferências diárias do uso dos cartões por meio de trilhas de auditoria.

23. Ademais, foi editada a Portaria nº 13/2017-Semob/DFTrans/Metrô, que instituiu a Unidade Especial de Supervisão do SBA – UES/SBA, com objetivo de realizar o monitoramento contínuo desse, em especial no que tange à utilização indevida de gratuidades. A Semob indicou que¹¹:

“Esse fato, aliado à disponibilização de ferramenta de Business Intelligence – BI pela Controladoria-Geral do DF – CGDF, possibilitou, entre outros feitos, a instauração de aproximadamente 400 (quatrocentos) processos de auditoria, a exemplo do SEI 00090-00004695/2018-19. Mais, viabilizou a implantação de trilhas de auditoria no SBA com a finalidade de identificar fraudes, que resultaram na Solicitações de Ação Corretiva nos 04 a 08/2018-CGDF, nas quais esse órgão de controle recomendou à DFTrans glosar os valores auferidos pelos operadores do STPC/DF no período de 2014 a 2018 no montante de R\$ 85.211.673,22 (oitenta e cinco milhões, duzentos e onze mil, seiscentos e setenta e três reais e vinte e dois centavos).”

f. Falhas na gestão e no monitoramento do SBA;

24. Em relação à irregularidade, destacam-se as seguintes medidas de aprimoramento da gestão: Edição do Regulamento do SBA e do sistema inteligente de Transporte do STPC/DF (Decreto nº 38.010/2017); implantação do Bilhete Único e integração tarifária em todos os modais do STPC/DF; oferecimento de 10 tipos de cartões para operar o Bilhete Único; criação de cartão próprio para acompanhante de pessoas com deficiência; edição da Instrução nº 1435/2017 que trata da limitação temporal de 5 anos para gozo das gratuidades de PLE e PNE; elevação do quantitativo de postos para comercialização de créditos (de 6 para 33); substituição e cadastro dos validadores (Portaria Conjunta nº 09/2017-Semob/DFTrans); trilha de auditoria que identifica validadores que não foram cadastrados no sistema; supressão do registro de veículos não autorizados a operar no STC/DF e SBA; bloqueio de todos os cartões M0, M1 e M2 (utilizados em postos de venda/recarga de créditos) existentes que não se encontravam na posse da DFTrans; e manutenção do cadastro dos responsáveis pela posse de cada cartão.

¹¹ E-doc 995D2112, fl. 8.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

g. Eventos relacionados ao SBA que resultaram em possível dano ao erário;

25. O DFTrans registrou a abertura de Tomada de Contas Especiais para apuração dos apontamentos realizados nos relatórios de fiscalização, bem como explicação acerca de glosas, avocação de competência pela CGDF e esclarecimentos sobre processos que não resultaram em prejuízos.

26. Quanto aos que restaram pendentes de providências por parte do DFTrans¹², aquiesço à proposição do Corpo Técnico na indicação de que poderão ser acompanhados no âmbito das Prestações de Contas Anuais da Entidade relativas ao exercício de 2018 e seguintes.

h. Eventos que ensejaram apuração de responsabilidade

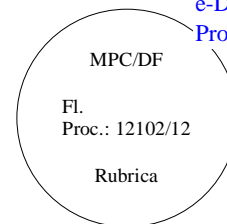
27. O DFTrans esclareceu que foram instaurados procedimentos administrativos apuratórios relativos a todos os itens correlatos constantes do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014- DIMAT/CONIE/CONT/ STC, do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF e do Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 02/2015-SEMOB/DFTRANS, sendo que alguns procedimentos foram encaminhados à CGDF, por ocasião do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018.

28. Da mesma forma como no item anterior, os procedimentos poderão ser acompanhados no âmbito das PCAs do DFTrans.

29. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, quanto à inspeção disposta na **Informação nº 26/2018-DIAUD1**, tem entendimento **convergente** com as propostas de encaminhamento sugeridas pela zelosa Unidade Técnica, com o seguinte acréscimo:

III – alertar à DFTrans que priorize, na elaboração do PDTI, as diretrizes de continuidade de negócios críticos da entidade, em especial, quanto à disponibilização do código fonte e dos diversos documentos e produtos produzidos ao longo do contrato, conforme previsto na Instrução Normativa nº 04/2010-MP/SLTI recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 34.637/2013, combinado com as orientações contidas no Acórdão nº 1.603/2008 do Plenário do TCU e Cobit (Control Objectives for Information and related Technology) versão 4.1 ou superior, conforme item 20, i do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014- DIMAT/CONIE/CONT/STC.

¹² Itens 3.2.1 ('b'), 3.2.3 ('a'), 3.4.5 ('d'), 3.4.7 ('c'), 3.4.8 ('b'), 3.4.10 ('c'), 3.4.11 ('c') e 3.4.13 ('g') do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2011-DIRAG/CONT/STC, item 23 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2014-DIRAG/CONT/STC e itens 4.1.2 ('d') e 4.1.3 do Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015-DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

30. De mais a mais, ainda quanto ao tema objeto da auditoria, destaco dois pontos que merecem menção nestes autos: Operação Trickster da Polícia Civil do DF, que visa investigar fraude no sistema de bilhetagem automática utilizado pelo Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans); e contratação de Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, realizada atualmente pelos permissionários das empresas de ônibus.

Operação Trickster

31. A investigação apura créditos para transporte comprados em nome de pessoas jurídicas inexistentes, o que gerava créditos fraudulentos, que depois seriam descarregados em permissionários do sistema de transporte. Esses créditos eram então ressarcidos pelos cofres públicos.

32. A operação Trickster foi objeto de representação recente do Gabinete da Primeira Procuradoria do MPC (Representação nº 2/2018-GP1P/MPC¹³), de lavara do i. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima. Foi autuado o Processo nº 11.561/2018-e para sua avaliação, tendo sido conhecida por meio da **Decisão nº 2055/2018**, que dispôs o seguinte:

“I – conhecer da Representação nº 2/2018-GP1P oferecida pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas (e-doc AF06C0A6-e), por estarem preenchidos os requisitos previstos no art. 230 do Regimento Interno desta Corte; II – conceder à Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans e à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG o prazo de 15 (quinze) dias para que apresentem esclarecimentos acerca das supostas inconsistências orçamentárias no âmbito da Autarquia, apontadas na exordial, em especial no tocante aos Programas de Trabalho 26.453.6216.4202.0004 – Concessão de Passe Livre Estudantil e 26.453.6216.4202.0005 – Concessão de Passe Livre para Portadores de Necessidades Especiais, cujos dados compilados demonstram volumosas alterações orçamentárias ao longo dos últimos exercícios; III – encaminhar cópia da Representação, do relatório/voto do Relator e desta decisão à DFTrans e à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, com vistas a subsidiar o atendimento do inciso anterior; IV – autorizar: a) a formação de autos apartados para o exame da matéria objeto do inciso II, encaminhando-os à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para as providências cabíveis; b) a apensação dos autos em exame ao Processo nº 31.428/17, determinando à equipe de auditoria que considere a necessidade de promover adequações no planejamento dos trabalhos, a fim de abarcar os fatos narrados na Representação, com o fim subsidiar a adequada identificação das falhas de controle e brechas do sistema operacional da Autarquia que possam ter contribuído para a ocorrência das aludidas fraudes.

33. O Processo nº 16.598/2018-e foi autuado para atendimento do item IV, alínea “a” da Decisão nº 2055/2018, enquanto o Processo nº 31.428/2017-e versa sobre

¹³ E-doc AF06C0A6-e.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Auditoria Integrada para verificar a integridade, a confidencialidade e a disponibilidade das informações do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA, e a regularidade da execução contratual dos principais serviços de TIC utilizados pelo DFTrans.

34. A referida auditoria está sendo desenvolvida no âmbito do Núcleo de Fiscalização de TI, tendo em vista sua especificidade na análise de softwares que operam o sistema de bilhetagem automática.

Contratação do Sistema de Bilhetagem Automático - SBA

35. A Lei nº 4.011/2007 dispõe o seguinte:

Art. 43. Fica instituído o Sistema de Bilhetagem Automática - SBA no STPC/DF, como instrumento de cobrança da tarifa e de controle da demanda e da oferta.

Art. 44. O SBA será constituído por equipamentos de validação de cartões inteligentes, sem contato, recarregáveis, com créditos de viagem, instalados nos veículos do STPC/DF e nas estações do METRÔ/DF, e por subsistemas de operação, de coleta e transmissão de dados, de comercialização de cartões e créditos de viagem e de controle de receitas e créditos.

Art. 45. A contratação, o aluguel ou o arrendamento mercantil do SBA serão efetuadas pelos permissionários.

Parágrafo único. O contrato a ser celebrado entre os permissionários e a empresa fornecedora do SBA para o STPC/DF está sujeito à aprovação prévia da Secretaria de Estado de Transportes, em seus aspectos técnicos. (grifou-se)

36. O Decreto nº 38.010/2017 acrescenta ainda que:

Art. 5º A execução das atividades inerentes à comercialização de cartões e créditos de viagens do SBA e à operacionalização do SIT pela Entidade Associativa far-se-á com a observância deste Regulamento e normas dele decorrentes.

Art. 6º A execução das atividades referidas no artigo anterior será feita pelos delegatários que se organizarem em uma entidade comum, representativa da maioria, a qual, para os fins deste ato administrativo, é atribuída a denominação de Entidade Associativa.

*§ 1º Para a execução das atividades inerentes à comercialização de cartões e de créditos de viagens do SBA, **poderá a Entidade Associativa contratar terceiros sob sua responsabilidade direta, eximidos os órgãos do poder público de qualquer relação jurídica com os terceiros contratados.***

§ 2º A maioria de que trata o caput deste artigo servirá para definição da Entidade Associativa, correspondendo ao somatório do número de passageiros transportados no STPC/DF, em 1 ano.

§ 3º A escolha da entidade representativa para executar as atividades inerentes à comercialização de cartões e de créditos de viagens do SBA/SIT não obriga os delegatários a se associarem nem se filiarem à entidade escolhida, sendo facultada a vinculação por meio de contrato de adesão aos processos do SBA/SIT executados pela entidade representativa da maioria, com anuência da Entidade Gestora.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

§ 4º Os delegatários que por vontade própria não integrarem a entidade representativa da maioria do STPC/DF, ou não usarem da prerrogativa de adesão descrita no parágrafo anterior, não terão responsabilidades nem atribuições relacionadas aos processos de comercialização de cartões e de créditos de viagens do SBA/SIT. (grifou-se)

37. Observa-se evidente conflito de interesses, visto que as empresas que são remuneradas pelo setor público por conta dos registros efetuados no Sistema de Bilhetagem têm uma estreita relação com a empresa gestora do sistema, pois são responsáveis por sua contratação e pagamento.

38. Sobre o tema, informo sobre a análise do i. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque no âmbito do Processo nº 21.658/2014¹⁴ externada no Parecer nº 685/2018-G3P (e-doc 7320C580), que trouxe o seguinte a respeito da contratação do SBA pelos permissionários:

34. Entretanto, a conclusão de que o art. 45 da Lei nº 4.011/2007 e o Decreto nº 38.010/2017 autorizaram o repasse das competências sobre a contratação do Sistema de Bilhetagem Automática, do Poder Público para os concessionários de serviço público é manifestamente ilegal por diversos motivos: 1) a licitação é indispensável; 2) houve ilegalidades de interpretação do art. 45 da Lei 4.011/2007 e de regulamentação pelo Decreto nº 38.010/2017; 3) há impossibilidade de concessão do sistema de bilhetagem automática.

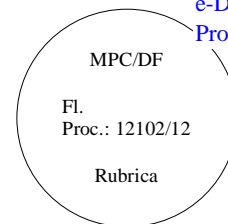
150. Em face do exposto, parcialmente de acordo com a Instrução, acatando as conclusões sobre as audiências e divergindo sobre as conclusões sobre as diligências, o Parquet especializado e sugere à Corte:

(...)

vi) a subcontratação a ser empreendida pelos concessionários/operadores do STPC, referida no art. 45 da Lei 4.011/2007 é restrita a obrigações acessórias que podem ser assumidas diretamente por eles, conforme o art. 25 da Lei nº 8987/95, tais como de locação dos equipamentos de TI relativos à frota própria e acesso aos sistemas que lhes aproveitem, com a devida apuração de custos, verificando impacto sobre a tarifa e equilíbrio econômico-financeiro. São residuais e não se confundem com as responsabilidades do DFTRANS de licitar integralmente a construção da solução de TI do SBA e de licitar as atividades auxiliares à gestão do SBA;

vii) são ilegais os seguintes dispositivos do Decreto nº 38010/2017, arts. 3º, inciso X e Parágrafo Único; 4º, incisos III, V e IV, 5º, 6º, 9º, 15 e 18, que autorizaram à Entidade Associativa e/ou Concessionárias a realizarem gestão e operação do SBA/STPC/SIT, compreendendo serviços de Tecnologia da

¹⁴ Trata de Representação interposta pelo Ministério Público de Contas, sob o nº 16/2014-DA, versando sobre possíveis irregularidades na contratação da empresa Transdata Indústria e Serviços de Automação Ltda., no valor de R\$ 15.600.000,00, Processo nº 0098.000.508/2014, por meio de inexigibilidade de licitação, cujo objeto tratou de “licença de uso, suporte e manutenção para a geração, distribuição e arrecadação automática de crédito e manutenções evolutivas necessárias ao Novo Modelo do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e descrição de um padrão de cartão inteligente”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Informação e de terceirização de mão de obra, dentre outros, em afronta ao Interesse Público, por :

a) ausência de realização de licitação, ferindo a Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI e art. 2º da Lei nº 8.666/1993

b) existência de conflito de interesses, em afronta ao Princípio da Moralidade;

c) impossibilidade de concessão de serviços a pessoa jurídica não especializada no objeto em questão (no caso, predominam serviços de Tecnologia da Informação e de Terceirização de Mão-de-Obra), contrariando o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, inciso II do art. 2º da Lei nº 8987/1995, os Princípios da Legalidade, Finalidade, Impessoalidade e Eficiência;

39. Ressalto que a referida análise do MPC ainda está pendente de apreciação Plenária.

É o parecer.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2018.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral